

Descentralização e Finanças Municipais no Brasil: Uma Análise Regional da Gestão dos Recursos

Leonardo Guimarães Neto

Prof. Dr. do Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

Alexandre Alves Porsse e Melody de Campos Soares

Mestrandos em Economia na Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

Resumo:

Analisa o processo de descentralização no Brasil sob a ótica das finanças municipais, enfatizando a atuação local na gestão dos recursos. Realiza uma avaliação do processo sobre as economias locais através da análise das receitas e de despesas (por função) municipais. Também fornece um panorama regional da administração pública local no País. Considerando as receitas, os resultados apontam que os municípios de menor porte, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, possuem maior grau de dependência das transferências do governo federal, embora a maioria dos municípios do Brasil também seja dependente. De outro lado, identifica as seguintes despesas como prioritárias: educação, planejamento, saúde e habitação. A análise *per capita* mostra uma desigualdade latente entre os municípios das regiões menos desenvolvidas, como o Norte e Nordeste, face ao Sul e Sudeste. Portanto, o processo de descentralização tem sido eficiente sob a ótica da gestão localizada dos recursos, embora haja uma limitação em termos de redistribuição da renda em nível regional.

Palavras-Chave:

Finanças Municipais; Gestão dos Recursos; Desigualdade Regional.

INTRODUÇÃO

O processo de descentralização é caracterizado pelo esforço de reforma administrativa do Estado, consistindo na redefinição e reestruturação das intervenções estatais. Os objetivos da descentralização importam a busca de uma maior inserção na comunidade internacional, maior participação da população no processo de tomada de decisões governamentais, maior competitividade, alteração das relações entre governo e os agentes sociais, maior eficiência administrativa, melhor distribuição de recursos e de poder entre as três esferas do governo.

Nesse sentido, a idéia da descentralização comporta várias "conceitualizações", sendo por isso um tema que envolve bastante complexidade e, sobretudo, grande polêmica. A discussão da descentralização, entendida como o processo de redistribuição dos recursos e de competências, atribuições e responsabilidades da União para outras esferas subnacionais, notadamente aos municípios, tem-se dividido em dois pólos de opiniões.

Para alguns autores, a descentralização consiste num instrumento estimulante e favorável a uma melhor redistribuição dos recursos públicos dentro do território nacional, levando a figura do poder público a atuar diretamente no nível local, ou seja, mais próximo das reais necessidades de cada comunidade. Para outros, a municipalização é sinônimo de ineficiência e clientelismo, sendo que a irresponsabilidade fiscal das instâncias locais compromete a estratégia nacional de desenvolvimento.

Os críticos do processo de descentralização, em geral, sustentam sua posição levando em consideração somente o aspecto das receitas, enquanto as despesas, quando tratadas, referem-se apenas àquelas ligadas a gastos com pessoal e legislativo. Numa perspectiva de avaliação dos reais efeitos da descentralização sobre os agentes envolvidos neste processo, convém analisar a gestão dos recursos em termos de despesas por função, o que constitui um hiato na maioria dos trabalhos referentes ao tema.

Dessa forma, o objetivo do presente artigo é analisar o processo de descentralização, enfati-

zando as despesas por função (saúde, educação, assistência social, habitação etc.), no intuito de preencher a lacuna existente em vários trabalhos e, também, porque se entende que esta análise está mais condizente com a realidade do processo em si, uma vez que ele redistribuiu tanto as receitas como as despesas da União para as esferas subnacionais. Para tanto, além da introdução e conclusão, este trabalho subdivide-se em três seções. A primeira aborda o contexto histórico da descentralização e algumas controvérsias em torno do assunto. A seção seguinte apresenta uma análise das receitas dos estratos de municípios das regiões do Brasil. A terceira seção destina-se a analisar as despesas por função.

1 - DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL: HISTÓRICO E CONTROVÉRSIAS

Com a promulgação da Constituição Federal de outubro de 1988 iniciou-se um processo de reforma fiscal e tributária, o qual gerou mudanças na estrutura da federação brasileira. A nova Carta Magna constituía-se a tentativa de descentralizar recursos, despesas e decisões governamentais. Contudo, a Constituição de 1988 apenas ampliou e consolidou um processo de descentralização ou municipalização que já havia se iniciado no final dos anos 70.

No Brasil, tal processo avançou num contexto marcado pela emergência de uma crise econômica e fiscal e por mudanças no regime político. De um lado, a profunda crise fiscal assistida no fim da década de 70 e início dos anos 80 reduziu significativamente a capacidade da União em articular as esferas regionais e locais do governo, bem como a capacidade de "costurar" pactos de poder entre as regiões. De outro lado, após duas décadas de profunda centralização fiscal / tributária, os governos subnacionais lutaram pela redemocratização do País, a qual se transformou em pressão por uma elevação dos recursos e poderes nas mãos das instâncias intermediárias e locais, no sentido de que somente enfraquecendo o Governo Federal seria possível evitar a volta do regime ditatorial do País.

A plena autonomia adquirida pelos municípios em 1988 com sua promoção a membros da Federação, conferindo-lhes ampla liberdade para

legislar sobre tributos, coletar, gerir e gastar os recursos. Além disso, a principal característica da descentralização é o aumento significativo dos recursos financeiros pelos municípios *vis-à-vis* os estados e a União (TABELA 1). Nos anos 80 a participação da União na receita disponível era de 69%, enquanto os estados e municípios participavam, respectivamente, com 22 e 9%. Com a nova partição constitucional, a participação da União reduziu-se para 62% e os estados ampliaram a sua participação para 27% e os municípios para 11%. Em 1993, as participações da União, estados e municípios no bolo da receita eram, respectivamente, 58, 26 e 16%. Desse modo, nota-se que os principais beneficiários do processo de descentralização, do ponto de vista estritamente tributário, foram os municípios.

TABELA 1
RECEITA DISPONÍVEL POR ESFERA DE GOVERNO (%)

| Período | União | Estados | Municípios |
|---------|-------|---------|------------|
| 1980 | 69 | 22 | 9 |
| 1988 | 62 | 27 | 11 |
| 1993 | 58 | 26 | 16 |

FONTE: AFFONSO (1995)

No entanto, CLEMENTINO (1998) assinala que esse aumento de recursos não significou uma mudança representativa no que diz respeito à autogestão dos municípios diante do processo de descentralização, devido à crise financeira do Estado nacional e do conseqüente desativamento da estrutura de apoio aos municípios. Ademais, conforme SANTOS (1998), os municípios passaram a enfrentar uma situação de desequilíbrio estrutural em função do crescimento proporcionalmente maior das despesas, sendo a desobrigação do governo federal em relação aos gastos em programas regulares dos estados e municípios seu principal determinante. O citado autor ainda destaca outros três fatores como agravantes do desequilíbrio fiscal dos municípios: i) a natureza da despesa municipal, cuja concentração em programas sociais exige uso intensivo de mão-de-obra relativamente aos investimentos em capital; ii) o encaminhamento inconseqüente do Programa de Reforma do Estado, o que tem gerado intranquilidade no funcionalismo público e provocado forte crescimento de aposentadorias “precoces”; iii) o custo de serviço da dívida pública.

Neste contexto, o resultado da considerável expansão de recursos sob controle dos municípios foi um aumento expressivo na sua participação no total da despesa pública. De fato, no período 1981/1985 a União respondia por 31% da formação bruta de capital fixo (FBKF) e no período 1991/1995 esta participação foi reduzida para 20%, enquanto a participação dos municípios aumentou de 26 para 39%, respectivamente¹ (TABELA 2).

TABELA 2
FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO - BRASIL (%)

| Período | União | Estados | Municípios |
|-----------|-------|---------|------------|
| 1981/1985 | 31 | 42 | 26 |
| 1986/1990 | 28 | 46 | 26 |
| 1991/1995 | 20 | 41 | 39 |

FONTE: ALÉM & GIAMBIAGI (1999)

É importante ressaltar que a União concentrou suas atividades na área da previdência social e nos encargos da dívida interna e externa, cabendo aos estados e, notadamente, aos municípios os encargos em programas na área social (educação e cultura, saúde e saneamento, assistência social), além das responsabilidades pela habitação e urbanismo e pelos transportes. De acordo com AFONSO (1994), considerando o período 1988 a 1991, os gastos com educação e cultura na União decresceram de US\$8,1 para US\$3,9 bilhões; em contrapartida, nos municípios estas despesas se elevaram de US\$3,2 para US\$4,7 bilhões no mesmo período. Somando-se a isto, o número de matrículas na rede municipal apresentou um crescimento, evidenciando que também aumentou o atendimento aos alunos nas escolas municipais. Fato semelhante pode ser observado na área da saúde, na qual a despesa municipal apresentou uma evolução de 70% no período citado, aumentando também o número de postos de saúde e leitos em hospitais municipais, enquanto a despesa da União com esta área foi drasticamente reduzida.

Também se observa que o aumento relativo dos recursos destinados à esfera municipal estimulou a proliferação de municípios, principal-

¹Outras evidências empíricas corroboram a importância relativamente significativa das esferas locais na administração pública nacional: os municípios respondiam em 1996 por 18% da folha salarial dos servidores ativos do País e por 31% das compras para custeio da administração (AFONSO *et al.*, 1998).

mulou a proliferação de municípios, principalmente aqueles de pequeno porte. Isto ocorreu especialmente após a Constituição de 1988, a qual não estabeleceu critérios para a emancipação de antigos distritos e conferiu total poder para os estados legislarem sobre o assunto.

Segundo GOMES & MAC DOWELL (1997), entre 1985 e 1997 foram criados no Brasil 1.403 municípios, representando um crescimento de 34,20% relativamente ao total de municípios do País. Em 1997, deste total 52,46% são municípios com menos de 5.000 habitantes e 25,59% são municípios com até 10.000 habitantes. Assim, considerando os municípios com até 10.000 habitantes, estes representam 78,05% do total dos novos municípios brasileiros. Em termos específicos, o Sul e Nordeste foram as regiões que mais criaram municípios a partir de 1984 (405 e 402, respectivamente). No Norte, 70,05% dos novos municípios têm menos de 10.000 habitantes. No Nordeste, essa proporção é de 63,18%; no Sudeste 80,88%; no Sul 94,57% e no Centro-Oeste 79,71%.

Esses autores são totalmente contrários à criação de novas unidades municipais, pois consideram que o referido processo representa maiores custos para a sociedade. Grande parte das transferências federais são absorvidas pelos municípios, principalmente os pequenos, e dessa forma compromete o crescimento econômico do País. Esta argumentação baseia-se numa possível incapacidade de sustentação financeira de muitos estados e especialmente dos municípios, considerando que a capacidade técnica, financeira e operacional para o gerenciamento eficaz de políticas públicas só existe nos estados e municípios que possuem mais recursos.

Partindo do cálculo das relações entre Receita Corrente Própria (RCP) e Receita Corrente Total² (RCT), bem como da comparação entre RCP *per capita* e gastos legislativos *per capita* dos municípios, os citados autores mostram que

² A RCT é formada pela soma entre RCP (receitas tributárias, patrimoniais e industriais) e transferências de impostos estaduais e federais, sendo as principais a quota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) (cerca de 25% da arrecadação estadual) e a cota do Fundo de Participação dos Municípios (constituído por 22,5% do IR e IPI).

“a maioria dos municípios brasileiros, especialmente os pequenos e, dentre estes, em particular os do Norte e Nordeste, não têm qualquer viabilidade fiscal”. Esse fato é apresentado como indicação de que os custos de existência das prefeituras dos pequenos municípios são maiores que seus benefícios e que a baixa capacidade destes em gerar RCP “é contornada pelas transferências de impostos dos Estados e da União (...), o que termina fazendo da criação desses um bom negócio político, de uma perspectiva estritamente local”.

“Numa visão macroeconômica, a canalização de recursos públicos para fins improdutivo (como os de multiplicar as transferências a pessoas e sustentar prefeitos desnecessários e vereadores inúteis) reduz a capacidade de investimento não apenas do governo, mas da sociedade como um todo, comprometendo, desta forma, as possibilidades de crescimento econômico do país, das regiões, dos Estados e dos municípios. Não existe receita mais segura para tornar a pobreza permanente.” (GOMES & MAC DOWELL, 1997)

SANTOS (1998), ao analisar os dados de RCT e RCP *per capita* dos municípios nordestinos, também constata que estes não apresentam um desempenho satisfatório em termos de capacidade de arrecadação. Porém, acredita que este fato resulta da fragilidade econômica dos pequenos municípios e que os altos índices de RCT *per capita* relativamente à RCP *per capita* se devem ao critério de distribuição do FPM, o qual tende a favorecer os municípios mais pobres.

“Diz-se, comumente, que o baixo nível de arrecadação própria decorre da inoperância tributária e do nepotismo e do clientelismo político dos governantes. No fundo, as autoridades federais bem como as dos estados e municípios mais ricos consideram-se no papel de bobos por estarem sustentando a improbidade administrativa e a política dos caciques nordestinos. Embora esta constatação seja recorrente, ela não tem o grau de veracidade que lhe é atribuída pelos críticos. Como atenuante, deve-se dizer que a frágil base econômica do Nordeste não permite resultados muito expressivos em termos de arrecadação tributária.” (grifo dos autores) (SANTOS, 1998).

Já CLEMENTINO (1998), além do problema da base produtiva dos municípios nordestinos (especialmente os pequenos), ressalta outro fator restritivo sob a ótica da capacidade de arrecadação própria, qual seja, o “caronismo fiscal”. Este consiste em uma falta de “vontade política” dos governantes locais em efetivar a potencialidade dos instrumentos tributários de que dispõem, haja vista o “alto custo político dessa iniciativa em relação aos provenientes de transferências de outras esferas do governo”. A presente autora também destaca a ausência de uma estrutura técnico-administrativa como agravante das dificuldades de arrecadação por parte dos municípios nordestinos.

Em outro extremo, no que diz respeito à emancipação de municípios, encontra-se BREMAEKER (1991). Para ele, este processo é duplamente estimulante, seja em função da potencialidade local de gestão dos recursos públicos ou pelo aspecto redistributivo condicionado ao mesmo.

"(...) nada mais estimulante que a criação de novas unidades municipais, que além de levarem a figura do Poder Público a atuar mais e mais pelo interior do País, promovem uma melhor redistribuição dos recursos públicos pelo espaço do Território Nacional." (BREMAEKER, 1991)

ceitas e despesas municipais por função em termos percentuais e *per capita*, tanto ao nível regional como por tamanho de municípios.

2 - COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS

A análise das receitas refere-se ao ano de 1996 e é feita de duas formas: em termos percentuais e em termos *per capita*. A TABELA 3 apresenta a relação entre TRC (transferências correntes) e RCT para o Brasil e suas regiões, conforme o tamanho dos municípios³. Quanto mais próximo de 100 for o resultado dessa relação, maior é a dependência da região ou dos municípios em face das transferências do Governo Federal⁴.

Para o Brasil como um todo, observa-se que, em média, 68% das RCT dos municípios e regiões são originados de TRC. Todas as regiões são predominantemente dependentes, haja vista que mais de 60% de sua RCT decorre de TRC. A situação mais desfavorável se concentra nas regiões Nordeste (NE) e Norte (N), seguidas pelas regiões Centro-Oeste (CO), Sul (S) e Sudeste (SE). Apenas as capitais das regiões SE e S não são dependentes, embora a participação da TRC na RCT dessas capitais seja 42 e 47%, respectivamente.

No tocante ao tamanho dos municípios, denota-se uma tendência de aumento da situação de

TABELA 3
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE TOTAL POR TAMANHO DE MUNICÍPIOS - BRASIL E REGIÕES - 1996 (%)

| Classes | N | NE | SE | S | CO | Brasil |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| P | 96,07 | 96,07 | 85,38 | 85,53 | 90,92 | 88,73 |
| PM | 90,81 | 94,18 | 76,90 | 76,62 | 84,57 | 82,43 |
| M | 85,31 | 89,36 | 69,28 | 74,10 | 82,16 | 74,97 |
| MG | 89,18 | 83,16 | 66,01 | 64,99 | 76,42 | 68,48 |
| G | 83,21 | 70,14 | 59,36 | 60,44 | - | 60,01 |
| Capitais | 70,57 | 62,29 | 42,23 | 47,45 | 58,46 | 49,47 |
| Total | 79,90 | 82,10 | 61,51 | 71,33 | 79,14 | 68,39 |

FONTE: BRASIL (1996)

Diante dessas discussões que em geral estão normalmente baseadas no estudo das receitas, as próximas seções serão dedicadas à análise da gestão das receitas junto à comunidade local voltada para a aplicação dos recursos em áreas prioritárias, tais como: saúde, educação, assistência social, habitação, etc. Portanto, analisar-se-ão as receitas e despesas municipais por função em

³ A classificação dos municípios por tamanho obedece à seguinte ordem: Pequenos (P) até 20.000 hab.; Pequenos-Médios (PM) entre 20.000 e 50.000 hab.; Médios (M) entre 50.000 e 100.000 hab.; Médios-Grandes (MG) entre 100.000 e 300.000 hab.; Grandes (G) mais de 300.000 hab.; e capitais.

⁴ Admite-se que uma quantidade superior a 50% indica dependência do município ou região em relação às transferências do Governo Federal.

dependência quanto menor o município, a situação se agrava nas regiões NE, N e CO, especialmente nos municípios de até 100.000 habitantes. Do montante de RCT desses municípios, cerca de 93% (NE), 91%(N) e 86%(CO) são TRC, o que implica uma baixa RCP por parte deles.

Os dados de RCP *per capita* (TABELA 4) corroboram a discussão anterior. Os municípios de menor porte, situados nas regiões NE, N e CO são os que apresentam menor RCP por habitante. A título de exemplificação, a RCP *per capita* dos municípios com menos de 300.000 habitantes, nas regiões NE, N e CO é inferior a RCP *per capita* dos municípios pequenos das regiões S e SE.

nas capitais das regiões N, NE e CO), se verifica uma situação de dependência. A diferença se dá apenas no grau dessa dependência.

3 - COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO

A análise das despesas por função também se refere ao ano de 1996 e, de início, constitui-se de duas abordagens: uma percentual e a outra *per capita*. A primeira indica as funções priorizadas por cada classe de municípios no Brasil e como essas se distribuem regionalmente, enquanto a segunda permite verificar se há distorções em termos do que é priorizado em relação ao gasto por habitante, seja entre as classes de municípios

TABELA 4
RECEITA CORRENTE PRÓPRIA *PER CAPITA* POR TAMANHO DE MUNICÍPIOS - BRASIL E REGIÕES - 1996 (R\$)

| Classes | N | NE | SE | S | CO | Brasil |
|-----------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| P | 7,10 | 6,64 | 46,58 | 46,15 | 28,32 | 29,37 |
| PM | 11,40 | 8,09 | 67,41 | 58,76 | 32,68 | 36,80 |
| M | 24,26 | 13,23 | 90,55 | 62,69 | 36,85 | 55,28 |
| MG | 10,85 | 26,52 | 109,30 | 84,48 | 38,43 | 81,25 |
| G | 13,88 | 38,28 | 142,81 | 99,47 | - | 125,91 |
| Capitais | 79,41 | 88,89 | 305,21 | 203,44 | 110,64 | 191,07 |
| Total | 38,52 | 29,96 | 139,19 | 81,07 | 51,33 | 87,36 |

FONTE: BRASIL (1996)

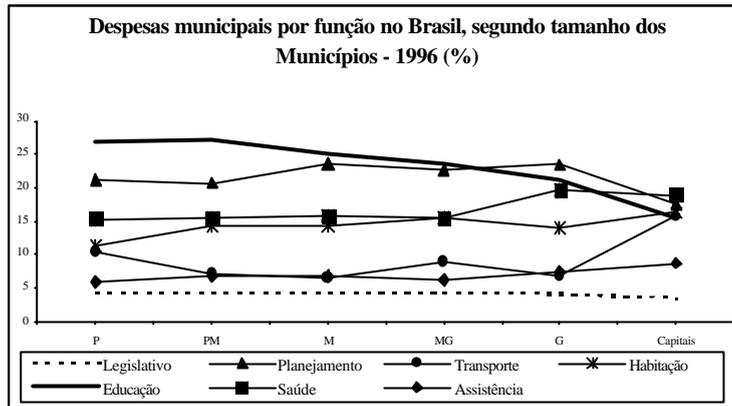
De um lado, esse resultado reflete a fragilidade dos municípios de menor porte em termos de geração de recursos próprios, especialmente das regiões NE, N e CO, devido ao baixo dinamismo das pequenas economias locais. Em contrapartida, os municípios de grande porte e as capitais, principalmente das regiões S e SE, possuem uma base produtiva consolidada e sustentável que permite melhor capacidade de geração de receitas próprias. Por outro lado, parte do fraco desempenho dos pequenos municípios das regiões NE, N e CO pode estar associado ao custo político de implementar uma política tributária ativa nos colégios eleitorais locais, tal como ressaltado por CLEMENTINO (1998). Embora essa hipótese seja recorrente, a base econômica frágil dessas regiões parece ser uma hipótese bastante expressiva para explicar o desempenho da arrecadação tributária naquelas regiões, principalmente porque, mesmo nos municípios de maior porte (até mais de 300.000 habitantes em todas as regiões e

ou entre as regiões brasileiras. É interessante utilizar essas duas abordagens porque se tem uma visão geral da composição das despesas por função. No entanto, na seqüência desta seção, a análise particular de cada função é feita apenas em termos *per capita*, a fim de abreviar espaço.

Os GRÁFICOS a seguir traçam um panorama geral do comportamento dos gastos por função segundo o tamanho dos municípios e as regiões brasileiras, com o intuito de distinguir o que constitui diferenças naturalmente decorrentes do porte dos municípios, bem como o que representa disparidades regionais.

O GRÁFICO 1 mostra que nos municípios de até 100.000 habitantes as funções prioritárias são, respectivamente, educação, planejamento, saúde e habitação. Nos municípios com mais de 100.000 habitantes essas funções também são assinaladas, porém com alteração na seqüência

GRÁFICO 1



FONTE: BRASIL (1996)

apresentada anteriormente. O destaque maior é para a redução nas funções de educação e planejamento e uma ascensão das despesas em saúde (municípios grandes) e transportes (capitais). A redução do peso da educação pode estar associada ao nível de renda mais alto presente nos grandes municípios, o que permite uma troca entre educação pública e privada. Já no caso da saúde (leia-se saneamento) e dos transportes, tal comportamento se justifica pela própria estrutura e dinâmica dos grandes municípios.

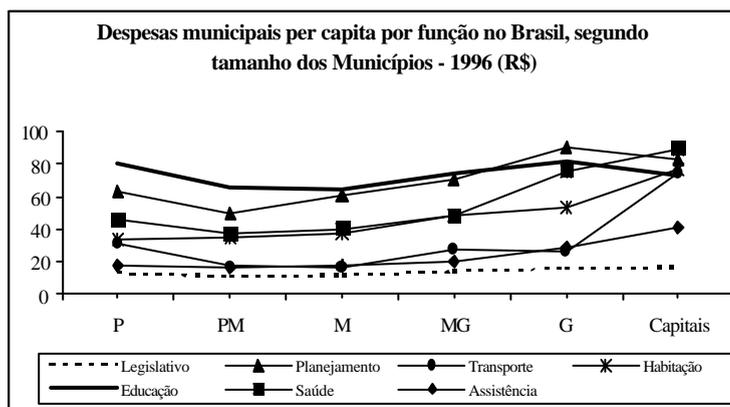
Por outro lado, o GRÁFICO 2 aponta para uma situação divergente entre as funções prioritárias nos municípios abaixo de 100.000 habitantes comparativamente aos municípios de maior porte. Os gastos *per capita* em saúde, educação, planejamento e habitação são relativamente maiores nas capitais e nos municípios com mais de 300.000 habitantes. Ressalta-se que os municípios pequenos apresentam um desempenho um pouco

melhor nessas áreas do que os municípios pequenos-médios e médios.

Outras despesas como assistência social e legislativo são pouco expressivas em termos percentuais e *per capita*, à exceção da assistência social *per capita* apenas nos municípios grandes e nas capitais.

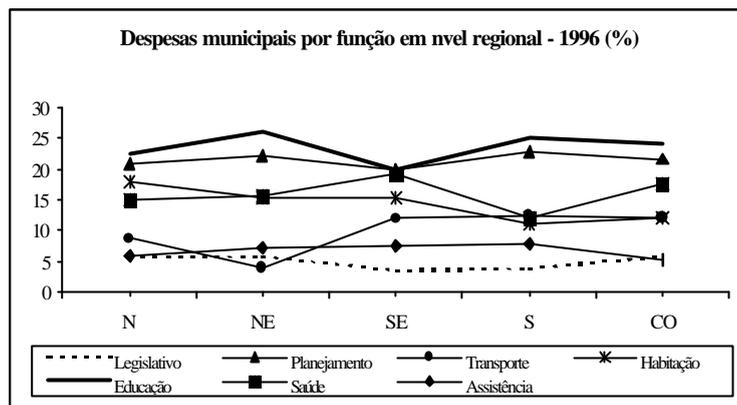
Regionalmente, a situação é análoga. As funções priorizadas em todas as regiões são as mesmas que anteriormente, adicionando-se as despesas com transporte para as regiões SE, S e CO. É relativamente menor a importância das demais despesas (GRÁFICO 3). Em termos *per capita* (GRÁFICO 4), a região SE apresenta os maiores gastos por habitante em todas as áreas, quando comparada com as demais regiões, e é seguida pelas regiões S, CO, N e NE, com exceção da saúde nas regiões S e CO.

GRÁFICO 2



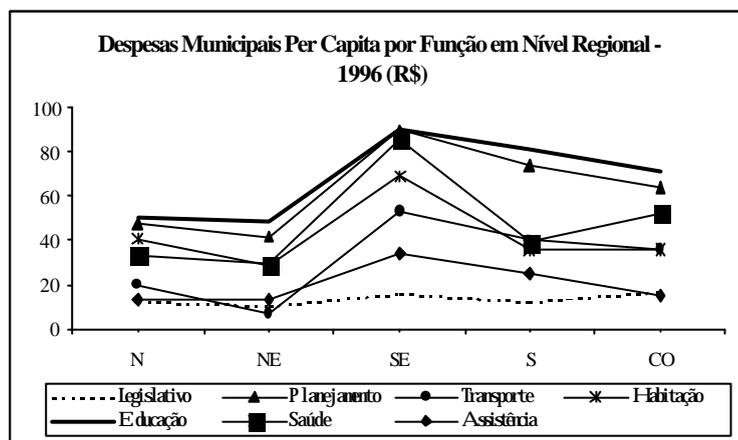
FONTE: BRASIL (1996)

GRÁFICO 3



FONTE: BRASIL (1996)

GRÁFICO 4



FONTE: BRASIL (1996)

Em geral, esses resultados denotam que o fato de determinadas áreas (como exemplo, educação, saúde, habitação e planejamento) serem consideradas prioritárias pelos municípios de menor porte e pelas regiões menos desenvolvidas do País, na realidade são os maiores municípios e as regiões mais prósperas que de fato apresentam melhor desempenho nessas áreas. Com certeza, tal situação não contribui para atenuar as desigualdades sócio-econômicas presentes no Brasil, no âmbito municipal e/ou no regional.

A seguir, a análise será realizada separadamente para cada uma das funções aqui apresentadas, mostrando seus comportamentos para os diversos tamanhos de municípios e para as cinco regiões do País⁵.

⁵ As demais despesas tais como Judiciária, Indústria, Agricultura e Outras não serão objeto de análise devido à baixa significância em termos percentuais e *per capita* e, também, para abreviar espaço.

3.1. Despesas legislativas

A análise das despesas legislativas é feita em relação à RCP. Isto por que alguns críticos do processo de descentralização se pautam por este procedimento. Uma discussão em termos percentuais e *per capita* teria pouca relevância para o tema em apreço. Uma relação superior a 1 indica que os gastos legislativos excedem a RCP, ou seja, a arrecadação tributária própria não é suficiente para cobrir as despesas com os poderes legislativos.

Os dados da TABELA 5, de um modo geral, mostram que, quanto menor o tamanho dos municípios, maior é a relação entre gastos legislativos e RCP (*per capita*). Também as regiões menos desenvolvidas como NE, N e CO apresentam uma relação superior à das regiões S e SE. Porém, somente os municípios pequenos nas regiões N e NE e os municípios pequenos-médios na região NE apresentam uma relação superior a 1. Nessas duas regiões, todas as classes de municípios, com exceção das capitais no NE, possuem uma relação superior à dos municípios das demais regiões, notadamente SE e S.

Este fato tem sido apresentado como um efeito negativo do processo de descentralização. No entanto, os municípios pequenos das regiões N e NE e os pequenos-médios da região NE representam apenas 33% do total de municípios do País, enquanto a sua população equivale a 16% da população total do Brasil (IBGE, 1996). Dessa forma, pouco se pode afirmar sobre a eficiência do processo de descentralização com base neste ponto de vista, principalmente porque a citada relação não permite avaliar a gestão dos recursos em cada município ou região.

3.2 - Despesas com planejamento

O Brasil tem um gasto médio (*per capita*) com planejamento de R\$ 69,17 (TABELA 6). Os municípios que gastam acima dessa média são aqueles com mais de 100.000 habitantes e as capitais. Em geral, não há uma relação positiva entre tamanho de município e gasto *per capita* com planejamento. Em termos de região, apenas o S e SE estão acima da média, enquanto o NE e N são as regiões que menos gastam nesta área, em média. Observa-se, assim, que as regiões mais desenvolvidas tendem a apresentar maior gasto *per capita* com planejamento em relação às economicamente menos dinâmicas.

Considerando os tamanhos de municípios por região, apenas a região SE, com exceção dos municípios pequenos, apresenta uma relação positiva entre gastos com planejamento e tamanho dos municípios. Os mais elevados gastos nesta área estão a cargo das capitais nas regiões N, NE e SE, dos municípios grandes na região S e dos municípios pequenos na região CO. Um aspecto interessante é que os municípios pequenos da região CO, N e NE são os que mais gastam com planejamento em relação aos municípios entre 20.000 e mais de 300.000 habitantes (excluído capitais e os municípios médios-grandes no NE), o que denota uma preocupação maior com esta área nas economias locais de menor porte, onde o poder público está mais próximo do comunidade. Ainda, é importante assinalar que os municípios das regiões SE e S são privilegiados, especialmente se comparados com os municípios das regiões N e NE. A média dessas regiões corresponde, praticamente, à metade da média daquelas.

TABELA 5
RELAÇÃO ENTRE GASTOS LEGISLATIVOS *PER CAPITA* E RCP *PER CAPITA*
POR TAMANHO DE MUNICÍPIOS - BRASIL E REGIÕES - 1996

| Classes | N | NE | SE | S | CO | Brasil |
|-----------------|------|------|------|------|------|--------|
| P | 1,91 | 1,58 | 0,30 | 0,28 | 0,69 | 0,44 |
| PM | 0,76 | 1,06 | 0,20 | 0,17 | 0,39 | 0,29 |
| M | 0,52 | 0,55 | 0,17 | 0,17 | 0,25 | 0,21 |
| MG | 0,64 | 0,41 | 0,15 | 0,13 | 0,30 | 0,17 |
| G | 0,46 | 0,38 | 0,12 | 0,11 | - | 0,12 |
| Capitais | 0,20 | 0,17 | 0,05 | 0,09 | 0,22 | 0,09 |
| Total | 0,33 | 0,36 | 0,11 | 0,15 | 0,33 | 0,15 |

FONTE: BRASIL (1996)

TABELA 6
GASTOS MUNICIPAIS *PER CAPITA* COM PLANEJAMENTO, POR TAMANHO DE MUNICÍPIOS - BRASIL E REGIÕES - 1996 (R\$)

| Classes | N | NE | SE | S | CO | Brasil |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| P | 49,47 | 36,21 | 73,70 | 85,05 | 80,95 | 62,98 |
| PM | 32,30 | 30,36 | 69,33 | 69,75 | 50,00 | 50,24 |
| M | 44,88 | 30,99 | 80,91 | 69,74 | 66,65 | 60,57 |
| MG | 24,65 | 57,52 | 85,26 | 61,78 | 45,49 | 71,01 |
| G | 26,88 | 42,50 | 98,79 | 85,08 | - | 90,24 |
| Capitais | 60,44 | 56,48 | 113,67 | 74,68 | 66,49 | 83,26 |
| Total | 47,34 | 41,30 | 89,84 | 73,86 | 64,13 | 69,17 |

FONTE: BRASIL (1996)

3.3. Despesas com educação

Em média, os gastos municipais *per capita* com educação no Brasil são da ordem de R\$ 73,28 (TABELA 7). Os municípios grandes são os que mais investem neste setor, seguidos pelos municípios pequenos por um diferencial de apenas R\$ 0,72. Logo, os gastos *per capita* em educação desses municípios superam àqueles praticados

gastos superam até mesmo os das capitais. Portanto, constata-se que as economias locais de menor porte apresentam melhor desempenho nessa área, a qual está entre as quatro principais áreas prioritárias identificadas no início desta seção. Entretanto, novamente é marcante a desigualdade regional, notadamente entre os municípios das regiões N e NE diante do S e SE.

TABELA 7
GASTOS MUNICIPAIS *PER CAPITA* COM EDUCAÇÃO, POR TAMANHO DE MUNICÍPIOS - BRASIL E REGIÕES - 1996 (R\$)

| Classes | N | NE | SE | S | CO | Brasil |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| P | 57,48 | 59,88 | 92,54 | 95,31 | 93,99 | 80,48 |
| PM | 40,95 | 48,71 | 86,37 | 79,67 | 63,09 | 65,98 |
| M | 44,03 | 41,23 | 82,20 | 73,47 | 53,90 | 64,50 |
| MG | 38,51 | 48,41 | 91,84 | 68,16 | 41,80 | 73,91 |
| G | 26,28 | 35,20 | 88,81 | 80,23 | - | 81,20 |
| Capitais | 60,27 | 44,04 | 95,66 | 82,48 | 75,11 | 73,06 |
| Total | 51,22 | 48,64 | 90,22 | 80,99 | 70,77 | 73,28 |

FONTE: BRASIL (1996)

dos nos municípios entre 20.000 e mais de 300.000 habitantes, incluindo as capitais. Regionalmente, de novo o S e SE têm desempenho superior à média nacional, sendo seguidos pelo CO, N e NE. O gasto médio *per capita* dessas três regiões em relação ao S e SE é de aproximadamente 66%.

Tendo em vista as regiões e excluindo as capitais, os municípios pequenos destacam-se relativamente aos demais e à própria média da região em termos de gastos com educação por habitante, especialmente no S, CO e NE. Nestas regiões os

3.4 - Despesas com habitação e urbanismo

No País como um todo, constata-se uma relação positiva entre gasto *per capita* com habitação (leia-se também urbanismo) e tamanho dos municípios (TABELA 8). No entanto, analisando as regiões, este comportamento se verifica apenas no SE. Nas demais regiões, esta relação é quebrada devido aos municípios pequenos e pequenos-médios, embora as capitais sejam as que predominantemente mais gastam em habitação relativamente à média da respectiva região. Nesse

TABELA 8
GASTOS MUNICIPAIS *PER CAPITA* COM HABITAÇÃO E URBANISMO, POR
TAMANHO DE MUNICÍPIOS - BRASIL E REGIÕES - 1996 (R\$)

| Classes | N | NE | SE | S | CO | Brasil |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| P | 18,32 | 24,34 | 48,98 | 28,12 | 42,74 | 33,71 |
| PM | 13,29 | 21,61 | 59,16 | 27,97 | 32,91 | 34,65 |
| M | 20,05 | 20,36 | 57,07 | 30,12 | 23,94 | 36,87 |
| MG | 33,93 | 24,81 | 66,20 | 33,19 | 39,72 | 48,63 |
| G | 14,69 | 24,89 | 60,55 | 34,75 | - | 53,60 |
| Capitais | 73,96 | 47,55 | 108,06 | 77,87 | 30,35 | 77,12 |
| Total | 40,94 | 28,44 | 69,25 | 35,82 | 35,60 | 48,17 |

FONTE: BRASIL (1996)

contexto, o caso do CO é bastante interessante, pois esta é a única região em que o maior gasto se concentra nos municípios pequenos, enquanto as capitais estão na quarta posição em ordem decrescente. Outro aspecto interessante, agora em relação à média regional, é o destaque da região N diante do CO e S. Regionalmente, aquela relação positiva entre gasto *per capita* com habitação e tamanho dos municípios é quebrada apenas pela magnitude do gasto *per capita* do N. Este fato pode estar associado à localização geográfica da região, bem como a suas condições climáticas (chuvas, alagamentos, etc.) que devem reforçar a atenção nesta área.

Por fim, convém salientar que as desigualdades regionais agora ocorrem em comparação apenas à região SE, enquanto, em termos de classes de municípios, ela se dá comparativamente às capitais, excluindo a situação pontual do CO.

3.5 - Despesas com saúde e saneamento

Em média, os gastos *per capita* em saúde (leia-se também saneamento) no Brasil são R\$ 56,73. Apenas os grandes municípios e as capitais estão acima desta média (TABELA 9). Entretanto, os municípios pequenos superam os municípios pequenos-médios e médios nessa área. Considerando as regiões, apenas o SE supera a média nacional, seguido das regiões CO, S, N e NE.

As capitais são responsáveis pelo maior volume de gasto *per capita* em todas as regiões. Porém, os municípios pequenos se destacam em relação aos demais nas regiões N, NE e S. Na região CO, apenas os municípios médios-grandes não são superados pelos pequenos. Porém, o que chama atenção na TABELA 9 são os gastos *per capita* em saúde nos municípios grandes da região N (R\$ 4,23), os quais representam apenas 5% do gasto total dessa classe de municípios no País e não superam nem os gastos legislativos *per capita*

TABELA 9
GASTOS MUNICIPAIS *PER CAPITA* COM SAÚDE E SANEAMENTO, POR
TAMANHO DE MUNICÍPIOS - BRASIL E REGIÕES - 1996 (R\$)

| Classes | N | NE | SE | S | CO | Brasil |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| P | 30,22 | 32,40 | 64,25 | 43,06 | 50,30 | 45,56 |
| PM | 20,19 | 24,27 | 60,60 | 32,71 | 36,25 | 37,53 |
| M | 22,82 | 22,68 | 60,11 | 33,83 | 44,36 | 40,59 |
| MG | 11,44 | 21,02 | 66,30 | 32,28 | 57,31 | 48,38 |
| G | 4,23 | 21,68 | 89,93 | 33,13 | - | 76,00 |
| Capitais | 51,72 | 39,90 | 147,06 | 59,82 | 66,17 | 89,68 |
| Total | 33,65 | 29,01 | 86,17 | 38,93 | 52,10 | 56,73 |

FONTE: BRASIL (1996)

dessa classe na região, que são da ordem de R\$ 6,40 (dados do Ministério da Fazenda). Este viés ocorre porque há apenas um município dentro dessa classificação (Ananindeua), o que, por outro lado, não justifica necessariamente tal desempenho. Ressalta-se que 78% dos gastos *per capita* desse município no N se concentram em educação, planejamento e habitação.

As disparidades regionais também são latentes. Nessa área, os gastos *per capita* de todas as classes de municípios (excluindo capitais) das regiões S, CO, N e NE não superam os da região SE. A situação mais agravante, em termos relativos e possivelmente absolutos, fica sob a responsabilidade dos municípios das regiões NE e N, que, a esta altura, já não constituem uma surpresa.

3.6 - Despesas com assistência social

As despesas *per capita* com assistência social, em média, são da ordem de R\$ 24,09 (TABELA 10). Acima desta média estão somente as capitais e os municípios grandes. Os municípios pequenos superam os pequenos-médios e médios, embora o diferencial entre esses não ultrapasse R\$ 1,50. Em termos regionais, o SE e S situam-se acima da média, seguidos do CO, NE e N. Nas duas primeiras regiões e no NE e N são as capitais que apresentam os maiores gastos *per capita* em assistência social, enquanto no CO tal situação se inverte em favor dos municípios pequenos.

Os municípios pequenos destacam-se relativamente àqueles com população entre 20.000 e mais de 300.000 habitantes (excluídas as capitais)

nas regiões NE, N e CO. Novamente, a classe municípios grandes no N apresenta um desempenho bastante inferior à média regional. Porém, o que de fato se evidencia nos dados da Tabela 10 é a disparidade regional dentro do País. O SE concentra o mais elevado gasto *per capita* em assistência social em cada classe, quando comparado às demais regiões, especialmente o N e NE.

3.7 - Despesas com transporte

O gasto médio *per capita* em transporte no País é R\$ 34,77. Nas capitais verifica-se quase o dobro desta magnitude, refletindo a necessidade de uma infra-estrutura voltada para o setor de transportes nos centros econômicos mais dinâmicos. Ainda assim, tais gastos nos municípios pequenos, embora significativamente inferiores aos das capitais, superam aqueles praticados nos municípios entre 20.000 e mais de 300.000 habitantes, exceto as capitais. Regionalmente, o SE, S e CO encontram-se acima da média nacional, sendo seguidos pelo N e NE. Esta última região gasta, em média, apenas R\$ 7,00 por habitante com transporte.

Considerando os tamanhos dos municípios em cada região, no S e CO os municípios pequenos são os que mais gastam com transporte em termos *per capita* relativamente às demais classes. As capitais na região S são as que menos gastam nesta área. No SE e N são as capitais que possuem o maior gasto *per capita* em transporte, enquanto no NE o destaque fica para os municípios médios-grandes. Ainda assim, em todas regiões, os gastos dos municípios pequenos superam os dos municípios entre 20.000 e 100.000 habitantes.

TABELA 10
GASTOS MUNICIPAIS *PER CAPITA* COM ASSISTÊNCIA SOCIAL, POR TAMANHO DE MUNICÍPIOS - BRASIL E REGIÕES - 1996 (R\$)

| Classes | N | NE | SE | S | CO | Brasil |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| P | 13,73 | 11,83 | 23,87 | 18,83 | 21,63 | 17,89 |
| PM | 6,69 | 10,09 | 24,86 | 20,24 | 15,83 | 16,53 |
| M | 6,39 | 8,75 | 25,90 | 19,80 | 9,13 | 17,63 |
| MG | 7,56 | 9,98 | 23,78 | 22,87 | 12,56 | 19,78 |
| G | 4,83 | 9,05 | 31,77 | 29,87 | - | 28,69 |
| Capitais | 19,15 | 23,24 | 62,80 | 51,94 | 11,71 | 41,35 |
| Total | 12,96 | 13,23 | 33,89 | 24,72 | 15,40 | 24,09 |

FONTE: BRASIL (1996)

TABELA 11
GASTOS MUNICIPAIS PER CAPITA COM TRANSPORTE, POR TAMANHO DE MUNICÍPIOS - BRASIL E REGIÕES - 1996 (R\$)

| Classes | N | NE | SE | S | CO | Brasil |
|-----------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| P | 21,51 | 7,76 | 34,42 | 59,60 | 44,46 | 31,39 |
| PM | 11,21 | 6,70 | 21,54 | 33,69 | 28,50 | 17,34 |
| M | 14,12 | 4,76 | 21,38 | 25,61 | 24,65 | 16,77 |
| MG | 10,35 | 9,37 | 31,45 | 37,96 | 28,66 | 27,79 |
| G | 2,71 | 1,18 | 27,65 | 48,53 | - | 26,27 |
| Capitais | 27,74 | 7,79 | 153,93 | 19,01 | 39,50 | 74,24 |
| Total | 19,61 | 7,00 | 53,67 | 39,72 | 35,64 | 34,77 |

FONTE: BRASIL (1996)

Nessa área, a desigualdade regional se dá em termos de comparação das regiões SE, S e CO relativamente às regiões N e NE. Tal fato deve estar relacionado às disparidades de dinâmica econômica entre essas regiões. As regiões mais desenvolvidas necessitam de uma infra-estrutura em transporte superior às menos desenvolvidas, como uma exigência para a sustentação de seu desenvolvimento.

4 - CONCLUSÃO

A discussão realizada neste estudo deixa evidente a complexidade do tema descentralização, seja em seu aspecto conceitual, seja, principalmente, em seu aspecto prático. Duas posições antagônicas foram apresentadas. Os partidários da descentralização, entendida como um processo de redistribuição de recursos e competências entre as esferas subnacionais em favor dos municípios, levantam vantagens tais como a própria redistribuição de renda dentro do território nacional e a gestão dos recursos públicos nas pequenas economias locais, que estão mais próximas dos problemas de suas comunidades e, portanto, teriam condições de otimizar a aplicação dos recursos em suas respectivas áreas prioritárias. Já os contrários ao processo levantam desvantagens como a criação excessiva de pequenos municípios, especialmente nas regiões N e NE, os quais representariam maiores custos para a sociedade, comprometendo o crescimento, em função de fatores como: incapacidade técnico-administrativa, nepotismo, clientelismo, caronismo fiscal, etc.

Em geral, as posições críticas baseiam-se na análise da distribuição da RCT em RCP e TRC comparativamente a algumas despesas, como

gastos com pessoal e legislativo. No entanto, a análise das despesas por função aqui realizada permite uma visualização mais ampla e realista do processo de descentralização no Brasil no que diz respeito à gestão dos recursos em cada região e, também, em cada classe de municípios. Os resultados mostram que, de fato, os municípios de menor porte, especialmente nas regiões N e NE, são mais dependentes das transferências de recursos do Governo Federal e, portanto, possuem uma arrecadação tributária pouco expressiva. No entanto, ficou evidente que todos os municípios no País, com exceção das capitais nas regiões S e SE, são predominantemente dependentes. A diferença é que nas regiões menos desenvolvidas e nos municípios de menor porte o grau dessa dependência tende a aumentar, como reflexo do seu baixo dinamismo econômico.

Também o desempenho dos gastos legislativos em relação à RCP (em termos *per capita*) nas regiões menos desenvolvidas e nos municípios de menor porte, *a priori*, parecem corroborar as argumentações críticas ao processo de descentralização. No entanto, quando se analisa a composição das despesas por função entre as regiões e classes de municípios, em termos percentuais e *per capita*, os resultados parecem favorecer mais a corrente partidária ao processo de descentralização.

Constata-se que as funções mais priorizadas, tanto regionalmente como por classes de municípios, são: educação, planejamento, saúde e habitação. No geral, as regiões menos desenvolvidas e os municípios de pequeno porte são aqueles que dão maior importância a essas funções. Quando se analisa cada função separadamente, em termos

per capita, fica marcante que os municípios pequenos geralmente apresentam um melhor desempenho nessas áreas quando comparados aos municípios pequenos-médios e médios, e, em alguns casos, aos médios-grandes e grandes. Isto já é um indicador de que o processo de descentralização permite uma gestão localizada dos seus recursos, distribuídas nas respectivas áreas prioritárias em cada região e classes de municípios.

Porém, ainda que as áreas de educação, saúde, planejamento e habitação sejam as que absorvem a maior parte dos recursos, é latente a desigualdade regional em termos *per capita* dentro do País. Na maioria dos casos, os gastos *per capita* dos municípios das regiões N e NE nessas funções correspondem praticamente à metade (talvez um pouco mais na área de educação) daqueles praticados nas regiões S e SE. Com certeza, isto é um aspecto negativo na medida em que não contribui para amenizar as desigualdades sócio-econômicas entre as regiões e os municípios do País.

Sob esse aspecto, o processo de descentralização visto como uma forma de redistribuição de renda não tem-se mostrado eficiente. Contudo, ressalta-se que esta conclusão é limitada, pois, neste estudo, não se considerou a evolução temporal das receitas e despesas em termos *per capita*. Logo, é provável que antes deste processo a situação tenha sido mais desfavorável do que na atualidade e uma conclusão em favor da hipótese contrária à descentralização poderia contribuir para o agravamento das despesas *per capita*, principalmente se uma reversão neste processo em favor da União não fosse acompanhada de uma revisão nas atribuições das despesas às esferas municipais.

Por fim, ressalta-se que não se trata aqui de uma defesa da criação de municípios, principalmente os de pequeno porte, mas tão-somente faz-se uma análise mais global dos objetivos e resultados do processo de descentralização no Brasil. Considera-se que a questão do aumento relativamente significativo do número de pequenos municípios é resultado da ausência de critérios disciplinares e da concessão ampla de poderes aos estados para legislarem sobre a matéria durante a efetivação do processo de descentralização consolidado com a Constituição de 1988.

Abstract:

This paper analyzes the decentralization process in Brazil under the optics of the municipal finances, emphasizing the local performance in the administration of the resources. The objective is to accomplish a more consistent evaluation of the process about the local economies through the analysis of the revenues and function municipal expenses. A view of the local public administration of in the country is also provided. Considering the revenues, the results point that the municipal districts of smaller load, mainly in the regions North and Northeast, possess larger degree of dependence of the federal government transfers, although most of the municipal districts of Brazil are also dependent. On the other hand, it is identified the following expenses as priorities: education, planning, health and habitation. In general, the less developed regions and the small municipal districts give larger importance to those areas. However, the analysis per capita exhibit a latent inequality among the municipal districts of the less developed regions, as the North and Northeast, face to the South and Southeast. Therefore, the decentralization process has been efficient under the optics of the located administration of the resources, although there is a limitation in terms of redistribution of the income in regional level.

Key Words:

Municipal Finances; Administration of Resources; Regional Inequality.

5 - BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AFFONSO, Rui de Britto A.. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Britto A. (Org.), SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

_____. Os municípios e os desafios da Federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 3-10, 1996.

AFONSO, José Roberto R. et al.. **Descentralização fiscal: revendo idéias**. 1994 [on line] Disponível na Internet via <http://federativo.bndes.gov.br>.

_____. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36, dez. 1998.

ALÉM, Ana C., GIMBIAGI, Fabio. **As finanças municipais na década de 90: o caso da cidade do Rio de Janeiro - retrospecto e simulações para 1997/2000**. 1999. [on line] Disponível na Internet via <http://federativo.bndes.goc.br>.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Despesas por função**. Brasília, 1996

_____. **Receita por categoria econômica**. Brasília, 1996

BREMAEKER, François E. J. Os novos municípios brasileiros. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, p. 82-92, jul/set.1991.

CLEMENTINO, Maria do Livramento. Realismo das finanças municipais no Nordeste. In: SOARES, José Arlindo (Org.). **O orçamento dos municípios no Nordeste Brasileiro**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

GOMES, Gustavo Maia, DOWELL, Maria Cristina Mac. Os elos frágeis da descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros – 1995. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 22, 1997, Recife. **Anais...** Recife, 1997. V. 2.

IBGE. **Contagem da população**. Brasília, 1996.

SANTOS, Reginaldo Souza. Finanças municipais e possibilidades de descentralização no plano da Região Nordeste. In: SOARES, José Arlindo (Org.). **O orçamento dos municípios no Nordeste Brasileiro**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

Recebido para publicação em 27.AGO.1999.